

DIRITTI COMPARATI

Comparare i diritti fondamentali in Europa

LA SENTENZA DEL 15 NOVEMBRE 2023 DEL *BUNDESVERFASSUNGSGERICHT*, TRA VINCOLI COSTITUZIONALI E RUOLO DELLA POLITICA NELLA DEFINIZIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

Posted on 7 Febbraio 2024 by [Federico Musso](#)

Il 15 novembre 2023 il Tribunale costituzionale federale tedesco (*Bundesverfassungsgericht*) ha pronunciato la [sentenza \(2 BVerG 1/22\)](#) con cui ha dichiarato la nullità della seconda legge integrativa del bilancio 2021 (*Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021*), scatenando rilevanti conseguenze politiche nel Paese. La pronuncia è d'interesse per alcuni profili di diritto costituzionale su cui il Tribunale ha preso posizione. In particolare si analizzerà come il *BVerG* ha difeso la giustiziabilità delle norme sul "freno al debito" (*Schuldenbremse*).

L'antefatto: il governo Scholz e il ricorso dell'opposizione CDU-CSU al *BVerG*.

Prima di analizzare i motivi di illegittimità costituzionale, è necessario ripercorrere brevemente i fatti storici che hanno portato alla richiesta di *abstrakte Normenkontrolle*, poi sfociato nella citata pronuncia.

La pandemia da Covid-19 e le relative misure di contenimento hanno "costretto" il governo federale a chiedere l'autorizzazione al *Bundestag*,

secondo la procedura *ex art.* 115, comma 2, GG (*Grundgesetz* o legge fondamentale), negli anni 2020 e 2021. Inizialmente, nel bilancio del 2021 erano previste autorizzazioni di indebitamento per una somma pari a 180 miliardi di Euro. Nel mese di aprile, però, il *Bundestag* ha votato una legge di bilancio integrativa e una nuova autorizzazione a contrarre debito pubblico per ulteriori 60 miliardi di Euro. Preme ricordare che i fondi speciali (*Sondervermögen*) sono separati dal bilancio principale dello Stato e sono caratterizzati da un preciso vincolo di scopo fissato nella legge istitutiva del fondo. Si tratta di un'eccezione al principio di unità e completezza del bilancio consentita dall'art. 110, par. 1, l. f. Negli ultimi tempi il ricorso a tale strumento è aumentato (si pensi alla vicenda degli stanziamenti per il *Bundeswehr* o alla creazione del fondo di stabilizzazione economica per fronteggiare gli effetti della crisi pandemica), sollevando nella dottrina tedesca dubbi sull'efficacia delle regole costituzionali di garantire il presupposto dell'unità del bilancio ([Hellermann](#)).

L'ammontare autorizzato in occasione dell'integrazione del bilancio si è rivelato non necessario nel corso dell'anno 2021. In quel frangente si è inserita la legge censurata dal *BVerG*, la *Zweites Nachtraghaushaltsgesetz 2021*, presentata dal governo il 13 dicembre 2021 e approvata dal Parlamento il 27 gennaio 2022, con la quale è stata trasferita al fondo speciale *Energie- und Klimafonds (EKF)*, con effetto retroattivo, l'autorizzazione all'indebitamento inutilizzata; al fine di spendere nel futuro i 60 miliardi per gli obiettivi di transizione energetica. Si tratta di una legge dalla forte valenza politica, essendo stata la prima misura di politica economica dell'esecutivo Scholz, sostenuto dalla *Ampelkoalition* (formata dal SPD, dai Verdi e dai liberali) che ha nelle politiche *green* un punto qualificante del suo programma. Nell'aprile 2022, 197 membri del *Bundestag*, appartenenti ai gruppi di opposizione CDU e CSU, hanno fatto ricorso al *BVerG* per controllo astratto di legittimità costituzionale, ritenendo la legge integrativa contraria alla c.d. "costituzione finanziaria" (*Finanzverfassung*), ossia alle norme costituzionali, precisamente gli articoli dal 104 al 115 l. f., che fissano regole sulle entrate fiscali e sulla gestione del bilancio, nonché disciplinano la distribuzione delle competenze in materia

fiscale fra Bund e Länder.

I motivi della decisione.

La Corte ha accolto il ricorso dell'opposizione, censurando la legge per la violazione di una serie di articoli del *GrundGesetz* preordinati ad evitare l'utilizzo del debito da parte dello Stato e alla corretta formazione del bilancio statale (art. 109, comma 3; art. 110, comma 1, primo periodo e comma 2, primo periodo; art. 115, comma 2). Si possono individuare tre motivi alla base del *decisum*.

Il primo motivo riguarda la violazione delle regole costituzionali sul pareggio di bilancio. A norma dell'art. 115, comma 2, l. f. l'obbligo di pareggio si intende rispettato "se le entrate da indebitamento non eccedono lo 0,35% in rapporto al prodotto lordo nominale". Inoltre, il GG precisa che è possibile superare il tetto massimo di prestiti consentiti soltanto al ricorrere di specifiche condizioni. Intanto, esiste un requisito procedurale poiché la decisione di indebitamento deve essere presa dalla maggioranza dei componenti del *Bundestag*. Ad essa si sommano determinate condizioni sostanziali: è possibile ricorrere al debito solo "in caso di catastrofi naturali ovvero di straordinari stati di emergenza, i quali si sottraggono al controllo dello Stato e danneggino considerevolmente la situazione finanziaria dello Stato". In più, è necessario approntare un piano di ammortamento da concludersi entro un "tempo adeguato".

Nella sentenza il *BVerG* sottolinea che "è necessario un nesso causale tra lo stato d'emergenza ed il superamento dei limiti di indebitamento". Anche se l'esigenza del nesso causale non emerge *apertis verbis* dal testo costituzionale, la Corte ritiene che il carattere eccezionale dell'indebitamento costringe ad ammetterlo solo a copertura delle misure preordinate a superare l'emergenza. Ne deriva che non sono mai ammessi "i nuovi prestiti per misure politiche generali". Il nesso causale comporta che il procedimento legislativo sia gravato da oneri motivazionali, non soltanto per permettere un eventuale vaglio di costituzionalità della misura ma *in primis* affinché la pubblica opinione sia informata sulla volontà del *Bund* di superare la regola dello *Schwarze null*. Il *BVerG* aggiunge che "se il legislatore fa ripetutamente uso, all'interno dell'esercizio finanziario ovvero all'interno degli esercizi finanziari che si

susseguono, della possibilità di strumenti di debito condizionati allo stato d'emergenza, aumentano le richieste di obblighi informativi"; in altre parole, a mano a mano che aumenta la distanza temporale dall'evento che scatena la crisi, l'appropriatezza dello strumento del prestito va dimostrata con una motivazione rafforzata.

Nel caso specifico, i giudici costituzionali ritengono insufficienti le giustificazioni addotte dal governo nel procedimento di approvazione della seconda legge integrativa del bilancio 2021 e negli atti difensivi del presente processo costituzionale. In particolare, non ha convinto il legame fra le misure di sostegno alla trasformazione ecologica e digitale e il superamento della crisi economica dovuta alla pandemia. Secondo i giudici, non basta il riferimento al fatto che interventi simili erano già presenti nel pacchetto di misure anti-cicliche del 2020; nemmeno imprecise asserzioni sulla necessità di stimolare investimenti pubblici e privati in settori utili a rendere competitiva l'economia tedesca possono essere poste a fondamento dello sfioramento del tetto al debito.

In secondo luogo, *Karlsruhe* si concentra sul rispetto dei principi costituzionali che reggono il diritto del bilancio. Essi sono il "principio del bilancio annuale" o di periodicità (*Jährlichkeit*); il principio di regolarità o "principio di annualità" (*Jährigkeit*) e il "principio esterno del bilancio annuale" (*Fälligkeit*). Si è preferito utilizzare i termini proposti dalla [traduzione di Forte](#). Con il primo (*Jährlichkeit*) s'intende l'obbligo di fissare il programma di bilancio dall'inizio del primo anno finanziario e di predisporlo annualmente. Il secondo (*Jährigkeit*) riguarda la validità temporale delle autorizzazioni alle spese e all'indebitamento e implica la tendenziale intrasferibilità delle poste di bilancio ad anni successivi. Il terzo (*Fälligkeit*), reso nella traduzione di Forte come "principio esterno del bilancio annuale", "impedisce uno spostamento dei gravami verso il futuro", evitando così di restringere gli spazi di discrezionalità dei legislatori futuri. Innanzitutto, il *BVerG* sottolinea che i menzionati principi si applicano anche alle autorizzazioni di indebitamento, perciò i prestiti consentiti *ex art. 115 l. f.* devono essere accesi effettivamente entro l'anno autorizzato "perché essi devono essere utilizzati nell'anno per superare lo stato d'emergenza". E a nulla vale rilevare, come tentato dal governo di

fronte alla Corte, che le autorizzazioni si riferiscono a fondi speciali perché lo *Schuldenbremse* vale per tutti i fondi, inclusi quelli speciali (*Sondervermögen*) (Sull'utilizzo dei fondi speciali e sul difficile rapporto con i principi di unità e completezza del bilancio, cfr. [Guella](#), p. 895). Nel caso della seconda legge integrativa del bilancio 2021 tali principi non sono stati rispettati perché il "trattenimento" (*Vorbehalt*) delle autorizzazioni di prestiti in fondi utilizzabili per più anni finanziari confligge con la necessaria annualità del bilancio. Quindi, le autorizzazioni devono riferirsi a specifici casi di emergenza e i soldi presi a prestito devono essere spesi nell'anno di riferimento per combattere gli effetti negativi dell'emergenza. In terzo luogo, la sentenza sancisce l'incostituzionalità della legge per violazione dell'obbligo di anteriorità della legge di bilancio che vale anche per le leggi integrative. Il principio è espressione della funzione programmatrice del bilancio che verrebbe frustrata da una decisione parlamentare adottata dopo la scadenza dell'anno finanziario cui si riferisce. L'anteriorità (o previetà, nella traduzione di Forte) per le leggi integrative si traduce in un "principio costituzionale di correzione o adeguamento tempestivo, non arbitrariamente ritardato degli importi di bilancio originariamente o successivamente irrealistici"; altrimenti, utilizzi retroattivi oltre l'anno finanziario di riferimento impediscono qualsiasi funzione di indirizzo e controllo sul bilancio da parte dei parlamentari.

Corte costituzionale e discrezionalità legislativa: il *turning point* del 15 novembre.

La dirompente sentenza ha avuto l'effetto di rendere più stringenti i vincoli della *Finanzverfassung*, allontanandosi da una precedente giurisprudenza più sensibile a una posizione di deferenza verso le decisioni degli organi appartenenti al circuito di legittimazione democratico-rappresentativo.

Se antecedentemente alla riforma "austeritaria" del 2009 il Tribunale costituzionale federale aveva sempre mantenuto una posizione di *self-restraint* (*Selbstbindung*), sancendo un ampio margine di valutazione in capo agli organi politici, derivante *in apicibus* dal riconoscimento del bilancio come "staatliches Gesamtprogramm für die staatliche Wirtschaftsführung" (un programma statale complessivo per la guida

dell'economia) ([2 BVerG 1/82](#); [Saitto](#), p. 186), già con la sentenza del 9 luglio 2007 ([2 BVerG 1/04](#)) si intravede la possibilità di un intervento giudiziale più deciso, se consentito da modifiche costituzionali che introducano parametri più determinati sulla legittimità dello sfioramento dei limiti al debito pubblico.

È proprio sulla base della nuova formulazione degli articoli 109 e 115 che il *BVerG* si fa forza per sindacare la *Zweites Nachtraghaushaltsgesetz 2021*. Sancendo che “il diritto costituzionale del bilancio e in particolare l'ordinamento sul debito pubblico non è costituito da regolamentazioni meno vincolanti nel senso di ‘soft law’ (...) ovvero di ‘norme di minor forza vincolante’”; è la riforma del 2009 a fondare il *revirement* perché essa “contiene i presupposti per una migliore accessibilità a una verifica giudiziale”. Ricordano i giudici, peraltro, che era un obiettivo dei riformatori “rendere più stretti e gestibili i limiti all'indebitamento del *Bund*”, essendosi dimostrata inefficace la regola ante-2009. D'altra parte, però, va segnalato che i giudici costituzionali sostengono che la decisione di indebitamento emergenziale non è soggetta al principio di proporzionalità; quindi, “non deve essere esaminata dalla Corte costituzionale per valutare se risulti necessaria ed adeguata”. In questo senso, non si può far discendere dall'art. 115 una “sussidiarietà dell'assunzione di prestiti”, obbligando il legislatore a valutare prioritariamente altri mezzi di conseguimento delle entrate.

Emerge un ruolo del *Bundesverfassungsgericht* quale “fulcro dei processi di mediazione politica costituzionalmente rilevanti” (come già evidenziato da [Möllers](#)). Tuttavia, un intervento giudiziale sulle leggi di bilancio rischia di neutralizzare i poteri delle istituzioni rappresentative su uno dei massimi atti di indirizzo politico (così [Saitto](#), p. 200).

Conclusioni.

La decisione del 15 novembre 2023 ha sancito un deciso rafforzamento dei vincoli costituzionali sulle politiche economiche dello Stato tedesco. Gli effetti, però, della decisione del *BVerG* si sono riversati interamente sulla politica che si è trovata a gestire un'improvvisa crisi di bilancio (*Haushaltskrise*). Le opzioni sul tavolo erano ridotte anche per la stretta tempistica a disposizione del governo, essendo implausibili riforme

costituzionali dello *Schuldembremse* o l'introduzione nel testo della legge fondamentale di un fondo speciale sul modello del *Sondervermögen Bundeswehr* ([Caterina](#)). Di conseguenza, a metà del mese di dicembre il *Bundestag* ha approvato la *Nachtragshaushaltsgesetz 2023* con cui, a seguito di una specifica autorizzazione parlamentare motivata sulla base delle conseguenze economiche negative della guerra russo-ucraina e dell'alluvione del 2021 in Renania e Westfalia, ha dato copertura ai prestiti già accesi nell'ambito dell'*EKF*.

Per quanto riguarda le conseguenze finanziarie per gli anni a venire, la coalizione ha deciso di coprire parzialmente i buchi di bilancio con tagli ai sussidi agricoli e alle prestazioni sociali e con un contemporaneo aumento della pressione fiscale. Tali proposte hanno generato una forte mobilitazione sociale degli agricoltori e degli allevatori in tutto il Paese, traghettando la Germania verso una sempre più accesa campagna elettorale per le elezioni europee e per il rinnovo dei *Landtag* in Sassonia, Turingia e Brandeburgo.

Le conseguenze della decisione del 15 novembre inducono a riflettere sull'alto tasso di politicità della legge di bilancio e sull'inevitabile carico di responsabilità politico-istituzionale ad essa sottesa.